

ASUNTO GENERAL

EXPEDIENTE: SUP-AG-7/2019

SOLICITANTE: COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS O PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: PEDRO BAUTISTA MARTÍNEZ Y PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ

COLABORARON: JUAN JOSÉ BELÉN MORENO ZETINA Y FANNY AVILEZ ESCALONA

Ciudad de México, a siete de febrero de dos mil diecinueve.

VISTOS; para acordar los autos del asunto general al rubro citado, integrado con motivo de la consulta competencial formulada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Oaxaca; y

R E S U L T A N D O:

1. Consulta competencial. Mediante acuerdo plenario de catorce de enero de dos mil diecinueve, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Oaxaca solicitó a esta Sala Superior que determinara la autoridad competente para conocer respecto de la vista dada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral por la presunta omisión del Partido

Acción Nacional de devolver ocho cuadernillos de lista nominal de electores que le fueron entregados con motivo del proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca, cuya elección se celebró el cuatro de junio de dos mil diecisiete.

2. Turno. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior Felipe Alfredo Fuentes Barrera acordó turnar el expediente a la Ponencia a su cargo, para los efectos legales conducentes.

3. Recepción. En su oportunidad, el asunto se recibió en la Ponencia mencionada.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Actuación colegiada. La materia sobre la que versa el presente acuerdo compete a la Sala Superior, actuando en forma colegiada, en términos de lo dispuesto en el artículo 10, fracción VI, del Reglamento Interno del propio Tribunal, así como en la jurisprudencia 11/99, de rubro “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR.”¹

¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 17 y 18.

Lo anterior, en virtud de que, en el caso, se trata de determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la vista dada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral por la presunta omisión del Partido Acción Nacional de devolver ocho cuadernillos de lista nominal de electores que le fueron entregados con motivo del proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca.

Por tanto, la decisión que al efecto se tome no es una cuestión de mero trámite y se aparta de las facultades del Magistrado instructor, puesto que dicha determinación definirá la cuestión competencial respecto a cuál autoridad corresponde conocer e instrumentar, en su caso, el procedimiento sancionador correspondiente originado con motivo de la vista mencionada, por lo que debe estarse a la regla prevista en la jurisprudencia citada, para resolver lo conducente en actuación colegiada.

Por otra parte, en términos de la diversa jurisprudencia 1/2012 “ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO”,² la cuestión competencial que se plantea debe ser resuelta mediante un asunto general, porque en la especie no se promueve algún medio de impugnación.

² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 12 y 13.

SEGUNDO. Hechos relevantes. Los hechos que dan origen a la consulta competencial planteada consisten medularmente en los siguientes:

1. Comunicación. El veintisiete de julio de dos mil dieciocho, el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral comunicó al Secretario Ejecutivo del propio Instituto que, derivado del *informe final de la aplicación del procedimiento para la devolución y destrucción de las listas nominales de electores*, que fueron utilizadas en la jornada electoral de cuatro de junio de dos mil diecisiete, se advierte la presunta omisión del Partido Acción Nacional de devolver ocho cuadernillos de lista nominal de electores que le fueron entregados con motivo del proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca.

2. Vista. El propio veintisiete de julio, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral dio vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del propio Instituto con el informe del Registro Federal de Electores mencionado en el punto que antecede, del cual se advierte la presunta omisión de devolver los cuadernillos que contenían la lista nominal de electores, para el efecto que, en caso de ser procedente, iniciara el procedimiento sancionador correspondiente.

3. Declaración de incompetencia. El treinta de julio siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral determinó que no se

actualizaba su competencia para conocer de la vista mencionada, sino que correspondía al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, resolver lo conducente en el ámbito de sus atribuciones.

4. Consulta competencial. El catorce de enero de dos mil diecinueve, la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, también se declaró incompetente para conocer de la vista en comento.

Por lo que, solicitó a esta Sala Superior que determinara la autoridad competente para conocer respecto de la vista dada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral por la presunta omisión del Partido Acción Nacional de devolver cuadernillos de lista nominal de electores que le fueron entregados con motivo del proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca, cuya elección se celebró el cuatro de junio de dos mil diecisiete.

TERCERO. Consideraciones expuestas por las autoridades involucradas en la cuestión competencial.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral consideró su incompetencia para conocer con base en las siguientes razones:

- Se incumplieron los “*Lineamientos para el acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores por los integrantes de los Consejos Generales, Locales y Distritales, las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores y los Organismos Públicos Locales*”, durante el desarrollo del proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca.
- Conforme al convenio de coordinación y colaboración para la realización del proceso electoral extraordinario, el INE hizo entrega de los cuadernillos al Instituto de Oaxaca, quedando en este último, el ejercicio de las atribuciones y competencia para la distribución de estos.
- El numeral 40 de los Lineamientos establece que la lista nominal entregada a los partidos políticos, que no hayan sido devueltos a la autoridad en cada casilla, deben ser entregados al Instituto de Oaxaca; por lo que tanto la distribución, como recolección de los cuadernillos, está a cargo del Instituto local, a través de las mesas directivas de casilla o de sus órganos distritales y/o municipales.
- Que se cumplen los requisitos de la jurisprudencia 25/2015, de rubro *COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES*; toda vez que la infracción denunciada está prevista en la normativa local (numeral 40 de los Lineamientos), y los hechos tienen relación con el proceso electoral extraordinario en Oaxaca, sin que se estuviera desarrollando un proceso electoral federal.
- De tal forma que, al ser hechos del ámbito local, no son competencia exclusiva y excluyente de la autoridad electoral nacional, de tal forma que deben ser conocidos por la autoridad electoral de ese estado.

Por su parte, la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca declaró su incompetencia con base en:

- Cuando de una queja se pueden actualizar distintas competencias, la autoridad electoral que conozca primigeniamente del asunto, debe analizar qué hechos son de su competencia y cuáles no, así como si se actualiza la continencia de la causa.
- En relación con el uso indebido del padrón electoral, la Sala Superior ha sustentado (SUP-REP-492/2015 y SUP-REP-551/2015), que siempre que no incida en algún proceso electoral, se debe conocer a través de un procedimiento ordinario sancionador, a fin de contar con plazos más amplios para su instrumentación; pero cuando la infracción se comete durante el proceso electoral federal o local, debe conocerla el INE a través del procedimiento especial sancionador.
- De tal forma que, aunque sea competencia de la autoridad local, si los hechos involucran violaciones que son competencia del INE, lo procedente es que dicha autoridad conozca de manera íntegra la queja.
- Por lo que, si en el caso se trata de una posible violación a la normativa que regula lo relativo al padrón electoral y la lista nominal de electores, corresponde conocer al INE, ya que, aunque fuera competencia de la autoridad local, los hechos denunciados involucran violaciones que son competencia exclusiva la autoridad electoral nacional.
- La omisión del partido político de entregar 8 cuadernillos no permite advertir que se haya incidido de alguna forma en el proceso electoral local, además de que no se denunció que a los listados no devueltos se les hubiera dado un uso indebido.

CUARTO. Determinación de esta Sala Superior.

Tesis de la decisión

En atención a la consulta competencial planteada, esta Sala Superior considera que **la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente** para conocer respecto de la vista, y en su caso procedimiento que se inicie, por la presunta omisión del Partido Acción Nacional de devolver cuadernillos de lista nominal de electores que le fueron entregados con motivo del proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca, cuya elección se celebró el cuatro de junio de dos mil diecisiete.

Lo anterior por las siguientes razones esenciales:

- La presunta irregularidad cometida por el partido político contraviene normativa emitida por el Instituto Nacional Electoral en materia de seguridad, resguardo, devolución y destrucción de la lista nominal de electores, así como de protección de los datos personales de los ciudadanos, y no respecto de legislación electoral local específica de Oaxaca.
- La supuesta infracción no está directa y necesariamente vinculada con algún proceso electoral federal o local, sino que, con el resguardo de la lista nominal de electores, el cual se debe observar en todo momento, inclusive fuera de proceso electoral.
- De acuerdo con la naturaleza de la presunta infracción, para su configuración no es un elemento indispensable o

indisoluble el ámbito territorial en el que se cometió, sino que sólo constituye un dato referencial o contextual.

- La posible irregularidad sí resulta de la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, en tanto que es la autoridad única en materia de padrón y lista nominal de electores.

Consideraciones que sustentan la decisión

Este órgano jurisdiccional ha considerado que la legislación electoral contempla un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y locales, en el que cada una conocerá de las infracciones a la normativa electoral relacionadas con los procesos electorales que son de su competencia.

De manera que, por regla, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos facultados para ello, conocerán de las infracciones y sancionarán las conductas que se vinculen con un proceso electoral federal; en tanto que, los Organismos Públicos Locales Electorales y los Tribunales Electorales de las entidades federativas conocerán y sancionarán las conductas infractoras vinculadas con procesos electorales locales.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior en la jurisprudencia 25/2015 de rubro **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS**

SANCIONADORES”,³ consideró que, para establecer la competencia de las autoridades locales respecto de procedimientos especiales sancionadores, debe analizarse si la irregularidad denunciada:

- a) Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;**
- b) Impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales.**
- c) Esté acotada al territorio de una entidad federativa.**
- d) No se trata de una conducta ilícita cuya competencia para conocer corresponda exclusivamente al Instituto Nacional Electoral y a la Sala Especializada de esta Tribunal Electoral.**

En ese contexto, es importante valorar la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso en especial, a fin determinar si efectivamente se actualiza la competencia federal, o si por lo contrario corresponde al ámbito local.

En el caso, la cuestión competencial a dilucidar consiste en determinar cuál es la autoridad competente para conocer respecto de la vista, y de ser así, el procedimiento que se inicie, por la presunta omisión del Partido Acción Nacional de devolver cuadernillos de lista nominal de electores que le fueron entregados con motivo del proceso electoral local extraordinario

³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 16 y 17.

en el municipio de Santa María Xadani, Oaxaca, cuya elección se celebró el cuatro de junio de dos mil diecisiete.

Para ello, resulta relevante verificar si la infracción denunciada cumple los elementos establecidos en la invocada jurisprudencia 25/2015, conforme a lo siguiente:

a) Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local.

No se cumple, pues en el caso a partir del informe rendido por la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, se advierte que la presunta irregularidad cometida por el partido político contraviene normativa emitida por el propio Instituto Nacional.

En efecto, en dicho informe se menciona que la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Oaxaca entregó diez cuadernillos con la lista nominal electoral al Partido Acción Nacional, empero, dicho partido político sólo devolvió dos de ellos.

Por lo que la omisión de devolver los ocho cuadernillos restantes, en concepto de la Secretaría Técnica Normativa del Registro Federal de Electores contraviene:

- El artículo 94, párrafos 1º, 2º y 3º del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

- Numeral 40 de los *Lineamientos para el acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores, por los integrantes del Consejo General, Locales y Distritales, las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores y los Organismos Públicos Locales*, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo INE/CG/314/2016.
- Números 38, 60 y 61 de los *Lineamientos que establecen los plazos, términos y condiciones para el uso y entrega del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a los Organismos Públicos Locales para procesos electorales 2016-2017*, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo INE/CG/795/2016.
- Considerando 3°, fracción IV, del *Protocolo de seguridad para el acceso y manejo de datos personales contenidos en el Padrón Electoral y las listas nominales de electores*.
- *Protocolo de seguridad para la entrega, devolución y destrucción de las relaciones de ciudadanos con solicitud de trámite cancelada*.
- *El procedimiento y protocolo de seguridad para la generación, entrega, devolución o reintegro, borrado seguro y destrucción de las listas nominales de electores para revisión*.
- *Procedimiento y protocolo de seguridad para la generación, impresión, entrega, devolución y destrucción*

de las listas nominales de electores, para su uso en las jornadas electorales.

- Acuerdo INE/CG63/2017 mediante el cual se aprobó el *acuse de la devolución del cuadernillo de la lista nominal de electores* y se agrega al anexo 19 del Reglamento de Elecciones; se modifica el anexo 4.1 del Reglamento de Elecciones respecto al contenido del *Recibo de copia legibles de las actas de casilla entregadas a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes*; se aprueba la *Bolsa para la devolución de las listas nominales entregadas a los representantes de os partidos políticos y de candidatos independientes*.

Frente a la presunta vulneración a la normativa citada, provocada por la omisión del partido político involucrado de devolver los cuadernillos con la lista nominal, la Secretaría Ejecutiva dio la vista para los efectos legales conducentes; como puede ser, la instauración de un procedimiento sancionador.

De tal manera, existe la posible vulneración de normativa emitida por el Instituto Nacional Electoral y no a la legislación electoral local.

Ahora bien, como lo refiere la propia Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, la legislación de Oaxaca alude a los convenios de colaboración entre la autoridad nacional y la autoridad local, empero, la

normativa aplicable en materia de lista nominal de electores es emitida por la autoridad nacional.

Inclusive en el caso, a partir del propio informe de la Secretaría Técnica Normativa del Registro Federal de Electores, se advierte que la entrega y devolución de los cuadernillos, específicamente al partido político involucrado, estuvo a cargo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Oaxaca y no del Organismo Público Local Electoral.

Por tales razones, no se actualiza este elemento de la jurisprudencia, relativo a que se trata de una infracción a la legislación local; sino que por lo contrario, estamos frente a una posible contravención a normativa nacional en materia de resguardo y custodia de la lista nominal de electores.

b) Impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales.

No se cumple, pues las normas relativas al resguardo y seguridad de la lista nominal de electores se deben observar en todo momento, inclusive fuera del desarrollo de un proceso electoral, en tanto que los bienes jurídicos tutelados están relacionados con la información y datos personales de los ciudadanos inscritos.

Sin que sea óbice para arribar a esta conclusión, que en el caso las listas nominales se entregaron al partido político para el proceso electoral local extraordinario en el municipio de Santa

María Xadani, Oaxaca, cuya elección se celebró el cuatro de junio de dos mil diecisiete.

Pues la conducta de la que se dio vista (omisión de devolver lista nominal), no está directamente relacionada con ese proceso electoral, pues es claro que en este momento no hay ninguna incidencia dado que ese proceso electoral concluyó.

Sin embargo, la infracción debe ser objeto de investigación, en atención a los bienes jurídicos tutelados apuntados, los cuales están más allá de la incidencia directa en algún proceso electoral.

Más bien, se trata de infracción a normativa que establece protocolos en materia de resguardo de lista nominal de electores y datos personales de los ciudadanos inscritos.

c) Esté acotada al territorio de una entidad federativa.

Se cumple, pero no es trascendente, pues de acuerdo con la naturaleza de la presunta infracción, para su configuración no es un elemento indispensable o indisoluble el ámbito territorial en el que se cometió, sino que sólo constituye un dato referencial o contextual.

En efecto, a diferencia de otro tipo de infracciones en las que el ámbito territorial es trascendente para determinar la competencia del órgano electoral, por ejemplo, la colocación de

propaganda impresa, en el caso, el elemento territorial resulta irrelevante para dicha determinación competencial.

Esto es así, porque la lista nominal de electores a cargo del Instituto Nacional Electoral debe ser resguardada y custodiada por los sujetos obligados, con independencia del ámbito territorial en el que se ubiquen.

d) No es competencia exclusiva del INE y la Sala Especializada.

No se cumple, pues es el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única en materia de padrón y lista nominal de electores.

En efecto, de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartados A) y B), de la Constitución federal, así como 32, párrafo 1, inciso a), fracción III, 54, párrafo 1, incisos b), d) y f) y párrafo 2, 127 y 133, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde exclusivamente al Instituto Nacional Electoral, por conducto del Registro Federal de Electores, la formación, administración, resguardo, vigilancia y actualización del padrón electoral y la lista nominal de electores.

Pudiendo, para efectos operativos, celebrar convenios de colaboración con los Organismo Públicos Locales Electorales, para la distribución de la lista nominal en el caso de elecciones

locales, sin que de ello se desprenda que las atribuciones en la materia sean delegadas.

En el caso, inclusive como se mencionó, con independencia del convenio de colaboración suscrito con el Instituto Electoral de Oaxaca, se advierte que, para el caso específico de la entrega de la lista nominal al partido político involucrado, la misma estuvo a cargo de la Junta Local Ejecutiva del propio Instituto Nacional Electoral.

De ahí que, se considere que no se actualice la competencia de las autoridades electorales locales en materia de lista nominal de electores.

En atención a lo anterior, esta Sala Superior considera que lo procedente es remitir el expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, para que, conforme a Derecho, determine lo que corresponda.

Decisión

En atención a lo expuesto, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral es competente para conocer de la vista mencionada y, en su caso, del procedimiento sancionador respectivo.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

A C U E R D A:

PRIMERO. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es competente para conocer de la vista mencionada y, en su caso, del procedimiento sancionador respectivo.

SEGUNDO. Remítase las constancias del expediente a la referida Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a efecto de que resuelva lo correspondiente.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SUP-AG-7/2019

BERENICE GARCÍA HUANTE